Deutscher Bundestag **Drucksache 17/750**

17. Wahlperiode 17. 02. 2010

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Nicole Maisch, Dr. Gerhard Schick, Ulrike Höfken, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/628 –

Verbraucherorientierte Finanzberatung

Vorbemerkung der Fragesteller

Nicht erst seit der Finanzkrise steht die Anlageberatung für Verbraucherinnen und Verbraucher in der Kritik. Tests der „Stiftung Warentest" zeigen seit Jahren und bis in die letzten Wochen, dass der Grundsatz der anlegergerechten Beratung in Banken und Finanzdienstleistungsinstituten massiv verletzt wird. Nach einer Studie des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom Dezember 2008 gehen den Verbraucherinnen und Verbrauchern durch falsche Finanzberatung 20 bis 30 Mrd. Euro pro Jahr verloren.

Das gestörte Vertrauensverhältnis der Kundinnen und Kunden wird durch den fehlenden Sinneswandel bei den Anbietern und fortdauernd falsche Anreizsysteme der Bankinstitute weiter beschädigt. Betriebsinterne Zielvorgaben konterkarieren die Pflicht zur anlegergerechten Beratung und setzen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter am Bankschalter unter einen unerwünschten Verkaufsdruck.

1. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus den Tests der „Stiftung Warentest" im Hinblick auf Verkaufsvorgaben und den Beratungsvorgang bei Finanzdienstleistungseinrichtungen?

Siehe Antwort zu den Fragen 2 und 3.

2. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus der Qualitätsoffensive Finanzberatung von der Bundesministerin für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Ilse Aigner angesichts anhaltend schlechter Testergebnisse?

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hat die „Qualitätsoffensive Verbraucherfinanzen" im März 2009 gestartet. Das Ergebnis des Bankentests der Zeitschrift Finanztest, der im Dezember 2009 veröffentlicht wurde, zeigt die Notwendigkeit dieser Initiative. Die Bundesregie-

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 15. Februar 2010 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

rung hat mit der Verlängerung der Verjährungsfrist für Fehler bei der Wertpapierberatung und der Einführung einer verpflichtenden Beratungsdokumentation zum 1. Januar 2010 wichtige Fortschritte beim Anlegerschutz erreicht, die positiven Einfluss auf zukünftige Testergebnissen haben dürften.

3. Wie hat die Bundesregierung den Beschluss des Deutschen Bundestages vom 3. Juli 2009 auf Bundestagsdrucksache 16/13612 für einen umgehenden, massiven Ausbau des Finanzberatungsangebots der Verbraucherzentralen und die Stärkung der produkt- und anbieterunabhängigen Verbraucherarbeit umgesetzt?

Die Bundesregierung nimmt sich des Themas Verbraucherschutz im Finanzdienstleistungsbereich gemäß den Festlegungen im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode an.

4. Wie schätzt die Bundesregierung die europäischen Initiativen zum Verbraucherschutz auf den Finanzmärkten ein?

Die Initiative der EU-Kommission betreffend Finanzprodukte für Privatanleger (Packaged retail investment products oder kurz PRIPs) steckt noch im Anfangsstadium. Die Bundesregierung begleitet diese Initiative mit Interesse.

Im Wertpapierbereich werden ferner die Prospektrichtlinie und die Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente überprüft bzw. deren Überprüfung steht in naher Zukunft bevor. Die Bundesregierung wird sich im Rahmen der europäischen Verhandlungen für eine angemessene Berücksichtigung von Anlegerschutzaspekten einsetzen.

5. Welche gesetzlichen Verbraucherschutzstandards möchte die Bundesregierung bis 2013 neu im Finanzsektor einführen?

Siehe Antwort zu Frage 3.

6. Welche Pflichten beabsichtigt die Bundesregierung den Vorständen in Banken und Finanzdienstleistungsinstituten im Hinblick auf eine anlegergerechte Beratung aufzuerlegen?

Siehe Antwort zu Frage 3. Banken und Finanzdienstleistungsinstitute sind im Wertpapierbereich bereits jetzt sowohl zivil- wie auch aufsichtsrechtlich zu einer anlegergerechten Beratung verpflichtet. Die aufsichtsrechtliche Pflicht trifft nach der Grundsystematik der Wertpapieraufsicht das Institut selbst und insoweit nur mittelbar den Vorstand.

7. Welche Beratungspflichten hat die Rechtsprechung zur Anlage- und Finanzberatung von Verbraucherinnen und Verbrauchern in den letzten zehn Jahren entwickelt (Urteile mit Fundstellen), und welche haben Eingang in Gesetze gefunden?

Die Bundesregierung verfolgt die Rechtsprechung zur Anlage- und Finanzberatung aufmerksam und prüft kontinuierlich, ob sich hieraus gesetzlicher Anpassungsbedarf ergibt. Die Rechtsprechung zu den Beratungspflichten in der Anlage- und Finanzberatung ist derart umfangreich, dass eine Antwort auf diese

Frage im Rahmen einer Kleinen Anfrage nicht möglich ist. So ergingen beispielsweise allein zur Frage der Offenlegungspflicht von Rückvergütungen innerhalb der letzten zehn Jahre zahlreiche Urteile und Beschlüsse des Bundesgerichtshofes und von Oberlandesgerichten.

8. Welche Maßnahmen wird die Bundesregierung gegen übermäßig aggressive, betriebsinterne Verkaufsvorgaben für Finanzberatungskräfte ergreifen?

Siehe Antwort zu Frage 3. Der Schutz vor falscher Finanzberatung wird im Koalitionsvertrag ausdrücklich als Ziel genannt, wobei übermäßiger Vertriebsdruck ein Grund für falsche Finanzberatung sein kann.

9. Welche Berichtspflichten müssen Vorstände in Finanzdienstleistungsunternehmen im Hinblick auf Falschberatungen, Widerrufe und vorzeitige Kündigungen sowie Beschwerdeaufkommen von Verbraucherinnen und Verbrauchern gegenüber wem erfüllen?

Nach der Grundsystematik der Wertpapieraufsicht treffen Berichtspflichten für Finanzdienstleistungsunternehmen das Institut und nicht unmittelbar den Vorstand. Zu den Berichtspflichten gehört die jährliche Überprüfung der Einhaltung der Vorgaben des Wertpapierhandelsgesetzes durch einen Wirtschaftsprüfer.

10. Welche rechtlichen und freiwilligen Vorgaben zur vorrangigen Beachtung von Grundbedürfnissen der Privatkundinnen und -kunden sind für Banken und Finanzdienstleistungsinstitute in der Anlageberatung in Kraft?

Die rechtlichen Vorgaben zum Schutz von Privatkunden ergeben sich vor allem aus dem 6. Abschnitt des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG) sowie aus der Wertpapierdienstleistungs-Verhaltens- und Organisationsverordnung. Für die Anlageberatung sind insbesondere die Anforderungen des § 31 Absatz 4 WpHG zu beachten. Freiwillige Vorgaben ergeben sich aus Selbstregulierungsinitiativen der Industrie.

11. Welche gesetzlichen Standards zur Aufklärung und Dokumentation gelten in der Finanz- und Anlageberatung, und wie werden sie von Finanzberatern umgesetzt?

In der Anlageberatung gelten hinsichtlich Aufklärung und Dokumentation die Vorgaben im 6. Abschnitt des WpHG sowie in der Wertpapierdienstleistungs-Verhaltens- und Organisationsverordnung. Es wird besonders auf die zum 1. Januar 2010 in Kraft getretene Pflicht zur Führung eines Beratungsprotokolls verwiesen (§ 34 Absatz 2a WpHG), deren Umsetzung durch die Institute von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zeitnah überprüft werden wird. Im Rahmen der Ordnungswidrigkeitentatbestände des WpHG können Verstöße durch die BaFin mit Bußgeld belegt werden.

Gewerbliche Finanzvermittler und Anlageberater nach § 34c der Gewerbeordnung unterliegen der gewerberechtlichen Buchführungspflicht der Makler- und Bauträgerverordnung – MaBV (§§ 10, 14 MaBV). Die Nichtbeachtung der Buchführungspflicht ist eine Ordnungswidrigkeit und kann entsprechend mit Bußgeld geahndet werden.

12. Beabsichtigt die Bundesregierung die Informationsansprüche des Verbraucherinformationsgesetzes auf Finanzdienstleistungen auszuweiten, und wenn ja, bis wann wird ein Referentenentwurf vorliegen?

Informationsansprüche der Bürger im Bereich der Finanzdienstleistungen bestehen bereits heute auf Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes. Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 1 und 3 der Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 8. Januar 2010 (Bundestagsdrucksache 17/412) verwiesen.

13. Welche Anforderungen hinsichtlich beruflicher Qualifikation sollen Finanzberatungskräfte ab 2011 erfüllen?

Siehe Antwort zu Frage 3. In Umsetzung des Koalitionsvertrages sollen für gewerbliche Finanzvermittler und Anlageberater neue Regelungen in die Gewerbeordnung aufgenommen werden. Insbesondere soll ein Sachkundenachweis als Voraussetzung für die Erlaubniserteilung eingeführt werden. Für die Erarbeitung des Sachkundenachweises soll ein fachliches Anforderungsprofil erstellt werden.

14. Welchen Informationspflichten sollen Finanzberatungskräfte aufgrund welcher gesetzlichen Regelungen und mit welchen Sanktionen bei Nichtbeachtung nachkommen?

Für den Wertpapierbereich ergeben sich Informationspflichten und Sanktionen aus dem Wertpapierhandelsgesetz. Zu den Informationspflichten gehören die Offenlegung von Interessenkonflikten und Zuwendungen, das Zugänglichmachen von allen Informationen, damit Kunden Instrumente verstehen und eine fundierte Anlageentscheidung treffen können, das Führen eines Beratungsprotokolls nebst Aushändigung an den Kunden sowie die Information über Grundsätze bei der Ausführung von Kundenaufträgen. Im Rahmen der Ordnungswidrigkeitentatbestände des WpHG können Verstöße durch die BaFin mit Bußgeld belegt werden.

Gewerbliche Finanzvermittler und Anlageberater unterliegen den Informationspflichten der MaBV. Gemäß § 11 Absatz 1 Nummer 2 i. V. m. § 10 Absatz 2 Nummer 2 und Absatz 3 Nummer 6 und 7 MaBV hat der Gewerbetreibende dem Auftraggeber die für die Beurteilung des Auftrages und des zu vermittelnden Vertrages notwendigen Informationen schriftlich mitzuteilen. Gemäß § 11 Absatz 2 MaBV muss der Gewerbetreibende beim Vertrieb von Investmentanlagen vor Vertragsschluss die in § 121 Absatz 1 bis 3 des Investmentgesetzes genannten Unterlagen, insbesondere den vereinfachten Verkaufsprospekt, auf Verlangen den ausführlichen Verkaufsprospekt sowie die letzten veröffentlichten Jahres- und Halbjahresberichte aushändigen. Die Nichtbeachtung der Informationspflichten ist eine Ordnungswidrigkeit und kann entsprechend mit Bußgeld geahndet werden.

15. Wie beurteilt die Bundesregierung die unterschiedlichen beruflichen Anforderungen an Beratungskräfte im Finanzsektor (§ 1a des Kreditwesengesetzes) und im Versicherungssektor (§ 34d der Gewerbeordnung)?

Die bestehenden unterschiedlichen beruflichen Anforderungen gehen auf europarechtliche Vorgaben aus der Richtlinie 2004/39/EG über Märkte für Finanzinstrumente (Markets in Financial Instruments Directive – MiFID) und der Richtlinie 2002/92/EG über Versicherungsvermittlung (Insurance Mediation Directive – IMD) zurück.

16. Wie bewertet die Bundesregierung die Forderung der Verbraucherverbände nach einer Abkehr vom Provisionssystem in der Finanzberatung?

Im Zusammenhang mit der Neuregelung der Anforderungen an Finanzvermittler und Anlageberater wird auch die Rolle der unabhängigen Honorarberatung zu diskutieren sein, insbesondere, ob und wie sie gestärkt werden kann. Dies setzt die Bereitschaft von Verbrauchern voraus, für unabhängige Beratung zu bezahlen.

17. Wie bewertet die Bundesregierung die Gesetze zur Regulierung der Provisionen, die in anderen europäischen Ländern gelten bzw. beschlossen wurden, insbesondere Großbritannien, die Niederlande und Schweden?

Die Bundesregierung beobachtet Entwicklungen in anderen Staaten, die zu einer Erhöhung des Anlegerschutzes beitragen, mit Interesse und prüft ggf. deren Übertragbarkeit für den deutschen Markt. Im Wertpapierbereich ist zu bedenken, dass zusätzliche Regelungen bei Provisionen an den Vorgaben der MiFID zu messen sind und nationale Verschärfungen nur unter bestimmten Voraussetzungen und im Rahmen einer Inländerdiskriminierung möglich sind. Zudem sind Regelungen anderer Länder aufgrund unterschiedlicher Marktstrukturen und Rechtstraditionen nicht ohne weiteres auf Deutschland übertragbar. Aus Sicht der Bundesregierung kommt es insbesondere darauf an, Transparenz über die Vergütung herzustellen.

18. Welche gesetzlichen Definitionen von „Finanzberatung“, „Finanzvermittlungen“ und „Risikoklassen“ sind der Bundesregierung in Deutschland und in europäischen Mitgliedstaaten bekannt (mit Angabe der gesetzlichen Grundlage)?

Der Bundesregierung sind keine bundesgesetzlichen Definitionen der Begriffe „Finanzberatung“, „Finanzvermittlungen“ und „Risikoklassen“ bekannt. Über eventuell vorhandene gesetzliche Definitionen in anderen europäischen Mitgliedstaaten liegen der Bundesregierung keine Informationen vor.

19. Wann führt die Bundesregierung die vom Bundesminister der Finanzen, Dr. Wolfgang Schäuble, geprüfte Krisensondersteuer für Banken ein (SPIEGEL ONLINE vom 21. Dezember 2009)?

20. Mit welchem Ergebnis hat die Bundesregierung eine Sonderabgabe für Banken und Finanzdienstleistungsinstitute zur Sicherung der Beratungsqualität geprüft?

Die Fragen 19 und 20 werden aufgrund ihres sachlichen Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Für die Bundesregierung ist es wichtig, dass der Finanzsektor an den Kosten beteiligt wird, die durch die staatlichen Rettungsmaßnahmen in der Krise entstanden sind. Diese Kosten dürfen nicht allein dem Steuerzahler aufgebürdet werden. Wegen der Ausweichmöglichkeiten der Finanzmarktakteure auf andere Marktplätze muss jede Lösung im internationalen Kontext betrachtet werden. Die Bundesregierung diskutiert daher derzeit mit ihren internationalen Partnern Möglichkeiten zu einer finanziellen Beteiligung des Finanzsektors an den Krisenkosten. Dabei ist unter anderem eine Sonderabgabe für Finanzinstitute im Gespräch, aber es werden auch andere Ansätze geprüft, wie z. B. eine international abgestimmte Finanztransaktionssteuer. Ein nationaler Alleingang wäre in dieser Frage der falsche Weg.

21. Mit welchem Ergebnis hat die Bundesregierung die Einrichtung eines Beweissicherungsfonds für die Klagen geschädigter Lehman-Anleger geprüft, um die Missstände im Zuge der Finanzmarktkrise beim Geschäft mit Verbrauchern aufzuarbeiten?

Die Bundesregierung sieht derzeit keinen Bedarf für einen so genannten Beweissicherungsfonds. Einkommensschwache Bürger werden bereits nach jetziger Rechtslage bei der Wahrnehmung ihrer Rechte durch die Prozesskosten- und Beratungshilfe unterstützt. Nach § 114 Satz 1 der Zivilprozessordnung (ZPO) erhält eine Partei, die nach ihren persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen die Kosten der Prozessführung nicht, nur zum Teil oder nur in Raten aufbringen kann, auf Antrag Prozesskostenhilfe, wenn die beabsichtigte Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung hinreichende Aussicht auf Erfolg bietet und nicht mutwillig erscheint. Bedürftige Bürger erhalten außerdem auf Antrag Hilfe für die Wahrnehmung von Rechten außerhalb eines gerichtlichen Verfahrens nach dem Beratungshilfegesetz (BerHG). Geschädigte haben außerdem unabhängig von ihrer Bedürftigkeit die Möglichkeit, ein Erfolgshonorar mit ihrem Anwalt zu vereinbaren (§ 4a RVG). Sie haben insofern die Möglichkeit, sich von eigenen Anwaltskosten für den Fall zu entlasten, dass Klagen keinen Erfolg haben.

22. Wer kontrolliert die Beratungsqualität in der Finanzberatung, und welche Sanktionen sind bei (wiederholten) Falschberatungen in Kraft?

23. Welche Rolle spielt die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) in der Kontrolle der Beratungsqualität?

Die Fragen 22 und 23 werden zusammen beantwortet.

Der BaFin obliegt die Aufsicht über die ordnungsgemäße Durchführung des Geschäftsbetriebs einschließlich der Einhaltung der aufsichtsrechtlichen Vorgaben und sonstigen rechtlichen Bestimmungen (vgl. § 6 des Kreditwesengesetzes – KWG, § 81 des Versicherungsaufsichtgesetzes – VAG und § 4 WpHG). Dazu zählen u. a. auch die sog. Wohlverhaltenspflichten zur Anlageberatung und die Vorschriften zu Versicherungsvermittlern.

Im Wertpapierbereich kontrolliert die BaFin die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften, indem nach Aufklärung von Verstößen in Aufsichtsgesprächen mit den Instituten darauf hingewirkt wird, dass die Mängel abgestellt werden. Die Abstellung von Mängeln wird in folgenden Prüfungen nachgehalten. Das WpHG enthält diverse Bußgeldtatbestände. Bei nachhaltigen Verstößen sind auch schwere Eingriffe nach dem KWG möglich (etwa die Aufhebung der Erlaubnis).

Im Bereich der Versicherungsberatung wird die Beratungsqualität mittelbar durch die BaFin kontrolliert. Das VAG macht den Versicherungsunternehmen Vorgaben, welche Anforderungen sie an die mit dem Vertrieb von Versicherungen befassten Personen zu stellen haben (§ 80 VAG). Bei Beschwerden im Versicherungsbereich fordert die BaFin vom Vorstand des Versicherungsunternehmens eine Stellungnahme an und ergreift bei Missständen aufsichtsrechtliche Maßnahmen, indem das Versicherungsunternehmen z. B. aufgefordert wird, die weitere Zusammenarbeit mit einer Vermittlungsgesellschaft zu beenden. Ferner können auch Vor-Ort-Prüfungen eines Versicherungsunternehmens Erkenntnisse über bedenkliche Vertriebspraktiken zu Tage fördern. Hierbei wird u. a. geklärt, ob die Anforderungen aufgrund des BaFin-Vermittlerrundschreibens eingehalten werden, welche Anreizsysteme eingesetzt werden und welche Stornoquoten mit den einzelnen Vertriebswegen verbunden sind. Außerdem wird die BaFin über so genannte Veruntreuungsmeldungen der Versicherer auf vermögensrechtliche Straftaten von Außendienstmitarbeitern aufmerksam.

Schließlich unterliegt die Beratungsqualität auch der Kontrolle durch die Zivilgerichte. Aufgrund des Beratungsvertrages ist der Berater zu „anlegergerechter“ und „anlagegerechter“ Beratung verpflichtet. Dabei sind Anlageziele und Fachwissen des Anlegers zu berücksichtigen und über Eigenschaften und Risiken etwa einer bestimmten Anlageform ist richtig und vollständig zu informieren. Verletzt der Berater diese Grundsätze schuldhaft, ist er grundsätzlich gemäß § 280 ff. des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) zum Ersatz des hieraus entstandenen Schadens verpflichtet.

24. Hat die BaFin in den vergangenen Jahren Maßnahmen gegen Finanzdienstleister wegen schlechter Beratungsqualität ergriffen?

    Wenn ja, in welcher Form?

Im Rahmen der Wertpapieraufsicht über Banken und Finanzdienstleistungsinstitute hat die BaFin im Jahr 2008 auf Grund von Verstößen gegen Vorschriften des 6. Abschnittes des WpHG Prüfungsbegleitungen, Sonderprüfungen, Erlaubnisaufhebungen und Verwarnungen vorgenommen. Im Versicherungsbereich ist die BaFin gesetzlich nicht ermächtigt, unmittelbare Maßnahmen gegen Versicherungsvermittler zu ergreifen. Sie kann jedoch mittelbar, durch entsprechende Anweisung des Versicherungsunternehmens, auf Versicherungsvermittler einwirken; siehe dazu Antwort zu den Fragen 22 und 23.

25. Welche statistischen Kennzahlen zeigen eine Verbesserung bzw. Verschlechterung der Qualität in der Finanzberatung an?

Die Qualität der Finanzberatung lässt sich nur schwer über statistische Kennzahlen abbilden. Die Anforderungen an die Finanzberatung unterscheiden sich stark je nach angebotenem bzw. nachgefragtem Produkt, dem Kundenkreis sowie sonstigen Marktparametern. Aufgrund der Komplexität dieses Prozesses ist es schwierig, einheitliche statistische Kennzahlen abzubilden.

26. Welche Forschungsergebnisse sind der Bundesregierung in den letzten drei Jahren zum Thema Verbraucherschutz auf den Finanzmärkten mit welchen Ergebnissen bekannt geworden (Jahr und Fundstelle Abstract)?

Dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz liegt seit Ende September 2008 das Ergebnis des Forschungsvorhabens „Anforderungen an die Finanzvermittlung – mehr Qualität, bessere Entscheidung“ vor. Darin wurde untersucht, wie die Beratungsqualität bei der Vermittlung von Versicherungen, Kapitalanlagen und Krediten verbessert werden kann. Der Abschlussbericht des Forschungsvorhabens ist auf der Homepage des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz abrufbar.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333